

Anais do 12º Seminário de Administração Pública e Economia do IDP  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP  
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública  
Programa de Mestrado Profissional em Economia  
29 de novembro de 2022

GT – 1: Gestão Governamental, Organizações Públicas e Inovação

## **DIVULGAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS EM JORNAIS DE GRANDE CIRCULAÇÃO**

**Erlanderson Barbosa Oliveira**, Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Técnico Judiciário.

**Fábio Montenegro Braga**, Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Analista do Ministério Público da União (MPU).

**Wederson Advincula Siqueira**, Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Advogado.

# DIVULGAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS EM JORNAIS DE GRANDE CIRCULAÇÃO

## DISCLOSURE OF BIDDING AND CONTRACTS IN MAJOR CIRCULATION NEWSPAPERS

**Resumo:** O presente relato técnico versa sobre análise dos artigos 54, § 1º, e 175, § 2º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O foco do trabalho recai sobre a divulgação de atos relacionados a licitações e contratos em jornais de grande circulação.

**Palavras-chave:** Divulgação. Licitações e contratos. Jornais.

**Orientações gerais de conteúdo do Relato Técnico:** A análise em questão procura verificar como os dispositivos legais que possibilitam ou não a alocação eficiente dos recursos públicos. Na atual conjuntura brasileira, com a internet à disposição de muitos e com a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (plataforma que centraliza a divulgação dos atos exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e é gerida por um Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, que conta com a participação de representantes de todos os entes federativos), é plausível falar em divulgação de atos concernentes a Licitações e Contratos mediante “jornal diário de grande circulação”?

**Abstract:** This technical report deals with the analysis of Articles 54, § 1, and 175, § 2, of Law No. 14,133, of April 1, 2021, which establishes general rules for bidding and contracting for direct, autarchic and public administrations. foundations of the Union, States, Federal District and Municipalities. The focus of the work lies on the disclosure of acts related to biddings and contracts in newspapers of great circulation.

**Keywords:** Disclosure. Tenders and contracts. Newspapers.

**General guidelines for the content of the Technical Report:** The analysis in question seeks to verify how the legal devices that allow or not the efficient allocation of public resources. In the current Brazilian situation, with the internet available to many and with the creation of the National Public Procurement Portal (a platform that centralizes the dissemination of the acts required by Law No. , which includes the participation of representatives from all federative entities), is it plausible to speak of the disclosure of acts concerning Tenders and Contracts through a “widespread daily newspaper”?

### 1. INTRODUÇÃO

Em que pese o marco normativo acerca das compras públicas ter ocorrido em 1922, por meio do Decreto nº 15.783/1922, que estabeleceu as regras de contabilidade pública da União, foi somente em 1967, por meio do famoso Decreto nº 200/1967 que a Administração Pública brasileira teve as primeiras regras robustas sobre compras públicas, diferente dos diversos regulamentos esparsos que vigiam desde então.

No Decreto nº 200/1967 era estabelecido que somente nas concorrências haveria a necessidade de realização de publicidade na “imprensa diária”:

Art. 129. A publicidade das licitações será assegurada:

I - No caso de concorrência, mediante publicação, em órgão oficial e na imprensa diária, com antecedência mínima de trinta dias, de notícia resumida de sua abertura, com indicação do local em que os interessados poderão obter o edital e todas as informações necessárias.

Já no Decreto n° 2.300/1986 ampliou-se a necessidade de publicidade em “jornais de ampla circulação no país” também para a tomada de preço:

Art 19. As concorrências e tomadas de preços, embora realizadas no local da repartição interessada, deverão ser noticiadas no Diário Oficial da União e em jornal de ampla circulação no País.

Art. 32...

...

§ 2º O edital de concorrência será publicado, em resumo, no Diário Oficial da União durante três dias consecutivos, e uma ou mais vezes em jornal diário da Capital do Estado, do Distrito Federal ou do Território Federal, onde se der a licitação, com a indicação do local em que os interessados poderão obter o texto integral e todas as informações sobre o objeto da licitação. A Administração, conforme o vulto da concorrência, poderá ainda utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

Contudo, cerca de um ano após a sua vigência, o Decreto n° 2.348/1987 modificou sua redação para determinar a publicação apenas em diários oficiais e não mais em jornais de “ampla circulação do País”:

Art. 19. As concorrências e tomadas de preços, embora realizadas no local da repartição interessada, deverão ser publicadas com a antecedência referida no § 5º do art. 32, no Diário Oficial local e, contemporaneamente, noticiadas no Diário Oficial da União.

Art. 32...

...

§ 2º O edital de concorrência, ressalvada a hipótese do artigo 19, será publicado, no Diário Oficial da União, em resumo, durante três dias consecutivos, com a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral e todas as informações sobre o objeto da licitação, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da concorrência, utilizar-se de outros meios de divulgação, para ampliar a área de competição.

Por fim, a ainda vigente Lei n° 8.666/1993 (revogada em 1º de abril de 2021) retornou a obrigatoriedade de publicação em jornais dos extratos dos editais e ampliou as modalidades licitatórias que deviam ser publicadas:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

...

III - em pelo menos um jornal diário de grande circulação no Estado ou, se houver, no Município onde será realizada a obra ou serviço, podendo ainda a Administração, para ambos os casos, conforme o vulto da concorrência, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

Um ano após a vigência da Lei n° 8.666/1993, a Lei 8.883/1994, atendendo aos anseios dos Jornais, retirou a opção existente no inciso III, do art. 21, de se publicar em jornal diário de grande circulação no Estado **ou** no Município, determinando, com a nova redação, que a publicação deveria ser feita em “jornal diário de grande circulação no Estado e **também**, se houver, em jornal de circulação

no Município”

Art. 21...

...

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

Lado outro, seguindo-se a linha de atuação do Governo Federal, por meio da Medida Provisória nº

896/2019, foi alterado o inciso III, do art. 21, da Lei 8.666/1993, para encerrar a publicidade em Jornais, determinando-se a publicidade dos extratos de editais somente nos sítios eletrônicos oficiais dos entes federados:

Art. 21...

...

III - em sítio eletrônico oficial do respectivo ente federativo, facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, alternativamente, a utilização de sítio eletrônico oficial da União, conforme regulamento do Poder Executivo federal.

Contudo, a medida provisória teve a vigência revogada diante do decurso do prazo de 120 dias, sem que o Congresso a transformasse em lei, retornando-se, portanto, à redação dada pela Lei nº 8.883/1994.

Neste cenário, a Nova Lei de Licitação trouxe importantes inovações no campo da transparência e da publicidade, em especial com a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas.

O Art. 174 da Lei nº 14.133/2021 traz as diversas funcionalidades do PNCP:

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Ou seja, o PNCP centraliza todas as informações necessárias de todas as compras públicas de todo o Brasil. Um fornecedor de produtos ou serviços tem um único lugar para saber de todas as possibilidades de compras públicas e, assim, vender seu produto ou serviço; um cidadão interessado em fiscalizar o poder público, tem todos os elementos necessários e de forma digital para exercer a cidadania.

## **2. PUBLICIDADE E A LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

A Lei nº 14.133/2021 trouxe importantes aprimoramentos para o processo de compras públicas, simplificando procedimentos, positivando posicionamentos do Tribunal de Contas da União (TCU)

e corrigindo distorções, objetivando melhores aquisições de bens e serviços para a administração pública, bem como aproximando a todos de instrumentos modernos internacionais, permitindo a participação de empresas estrangeiras e facilitando a inovação tecnológica.

Contudo, em que pese os importantes avanços, oriundos de um profundo e qualificado debate de anos no Congresso Nacional, tem-se um grande retrocesso oriundo do lobby das empresas de publicidade no âmbito do Legislativo.

Vários são os trabalhos acadêmicos<sup>1</sup> que demonstram a queda de receita dos jornais, em especial quanto a seu conteúdo impresso. Em recente publicação do site Poder360 (<https://www.poder360.com.br/midia/grandes-jornais-mantem-circulacao-nos-2-primeiros-anos-de-bolsonaro/>), onde foi analisada e comparada as assinaturas de 10 importantes jornais nacionais, concluiu-se que “o que parece certo é que os jornais em papel serão cada vez mais um produto parnichos e o futuro já chegou, com o digital. O dilema dos grandes veículos é como fazer a transição completa sem matar a plataforma que ainda oferece a maior receita para anúncio”.

Isto porque, em que pese o crescimento das assinaturas digitais, as assinaturas convencionais apresentam uma vertiginosa queda, conforme se verificou em levantamento realizado pelo Portal Poder360. Soma-se a queda de receita dos grandes jornais à uma política de governo que busca enfraquecer os meios de comunicação, retirando-lhes receita. Isto é verificado, por exemplo, por meio da Medida Provisória nº 892/2019, cuja vigência foi encerrada pelo decurso de prazo, mas que, alterando o disposto na lei das Sociedades por Ações, as desobrigou de fazer publicações de seus atos em jornais de grande circulação.

Aqui não se adentra no mérito da necessidade ou não de publicação de atos das Sociedade por Ações em Jornais de Grande circulação, conforme estabelecido na arcaica Lei nº 6.404/1976. O que interessa, obviamente, é apresentar um panorama econômico da difícil situação que passa os grandes jornais brasileiros, o que também é um reflexo mundial.

Se a ofensiva do Governo Federal é contundente em relação aos grandes meios de comunicação, da mesma forma o é o lobby destas empresas de publicidade no Congresso Nacional, objetivando ganhos

---

<sup>1</sup> Destacamos: RIGHETTI, Sabine; QUADROS, Ruy. Impactos da internet no jornalismo impresso. *ComCiência*, n. 110, p. 0-0, 2009.

RIGHETTI, Sabine; DE CARVALHO, Ruy Quadros. Crise do jornalismo impresso e perspectivas para o futuro: um estudo dos dois maiores jornais diários impressos do Brasil. In: *Intercom–Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação- XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, Natal. 2008.

RAMOS, Giovanni. O impresso e o digital nos modelos de negócios de jornais locais: uma análise do Sermos Galiza. *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, n. 47, p. 173-194, 2020.

de receitas. Não é de hoje as proximidades da mídia e o poder constituído. Destaca-se um interessante artigo de Ribeiro (2002), onde demonstra a relação simbiótica Imprensa/poder. Da mesma forma, na biografia “Chatô O Rei do Brasil”, onde conta as histórias de Assis Chateaubriand, um dos empresários mais poderosos do Brasil do século passado, fica evidente a relação pouco republicana entre mídia e o poder.

Esta relação, como acima exposto, fica evidenciada na Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitação. Quanto aos dispositivos da norma, leia-se:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

Art. 175. Sem prejuízo do disposto no art. 174 desta Lei, os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações.

§ 2º Até 31 de dezembro de 2023, os Municípios deverão realizar divulgação complementar de suas contratações mediante publicação de extrato de edital de licitação em jornal diário de grande circulação local.

O parágrafo primeiro deste mesmo artigo 54, por exemplo, determina que, além de realizar a publicidade no PNCP também deverá ser dada a publicidade do extrato em Diário Oficial e em jornal de grande circulação. Ou seja, apesar de ter um órgão público e gratuito para preencher o requisito da constitucional da publicidade, o PNCP, há também a absurda necessidade de publicar o ato em Diário Oficial e em jornal de grande circulação. Tal medida, além de acéfala é contra o interesse público e contra a economicidade do procedimento de licitação, atingindo a economia dos entes federados, em especial dos pequenos municípios, pois qualquer licitação teria o custo direto e aproximado de R\$ 1.000,00, apenas para publicar. Coloquemos um exemplo de licitação orçada em 4 mil reais (realidade de vários pequenos municípios). Não há lógica que a publicidade represente 25% da compra.

Interessante ressaltar que o Presidente da República vetou o dispositivo contraproducente e antieconômico, com a seguinte razão de veto:

A propositura legislativa dispõe que, sem prejuízo da divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

Todavia, e embora se reconheça o mérito da proposta, a determinação de publicação em jornal de grande circulação contraria o interesse público por ser uma medida desnecessária e antieconômica, tendo em vista que a divulgação em ‘sítio eletrônico oficial’ atende ao princípio constitucional da publicidade.

Além disso, tem-se que o princípio da publicidade, disposto no art. 37, caput da Constituição da República, já seria devidamente observado com a previsão contida no caput do art. 54, que

prevê a divulgação dos instrumentos de contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o qual passará a centralizar a publicidade dos atos relativos às contratações públicas.

Contudo, o Congresso Nacional, se dobrando ao lobby dos meios de comunicação e sem uma justificativa, derrubou o veto presidencial, mantendo-se a obrigatoriedade de publicação de extratos de edital de licitação em Jornais de Grande Circulação e em Diários Oficiais.

Este é um importante exemplo de como o poder econômico e dos meios de comunicação interferem em medidas que adequadas que atendam ao interesse público e à economia pública.

### **3. CONCLUSÃO**

Os atos administrativos são regidos pelos princípios presentes no art. 37, caput, da CF 88. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Caso o administrador haja em desacordo com qualquer destes princípios, o ato será nulo.

Pois bem, quando se fala em licitações e contratos, o princípio da publicidade ganha importância memorável, visto que a Administração Pública é obrigada a dar publicidade de seus atos administrativos para possibilitar controles externos.

Contudo, há maneiras dar a publicidade a determinado ato administrativo sem que haja alocação ineficiente dos recursos públicos. Seguindo este raciocínio, governo resolveu vetar os artigos 54, § 1º, e 175, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 por entender que seriam desnecessários e antieconômicos. O princípio da publicidade estaria protegido em razão da publicação em páginas eletrônicas.

Por outro lado, o Congresso decidiu derrubar os vetos por entender que a publicidade e a transparência dos procedimentos licitatórios estariam mais bem retratadas no caso da participação de jornais.

O que chama a atenção é se haveria uma solução de maneira a atender o Executivo e o Legislativo no que diz respeito ao desenho dos mencionados dispositivos.

Certo é que cresce cada vez mais a preferência pela leitura em sítios eletrônicos. Em contrapartida, na modalidade física os jornais observam o público diminuir. Dadas as desigualdades brasileiras, talvez fosse sendo forçoso dizer, mais interessante a lei mencionar detalhadamente quais os quesitos para a divulgação em “jornais de grande circulação”, obrigando o gestor a se justificar diante desta escolha e estipulando um prazo limite para a sua utilização. Neste caso, o princípio da proporcionalidade ganharia destaque por possibilitar que a lei e seus efeitos fossem aplicados de modo adequado e proporcional a cada situação.

Quanto ao impacto econômico, há de se verificar se a presença do lobby em questões puramente

técnicas, quando o ideal fosse estarem presentes em atividades puramente políticas. No caso dos vetos, verifica-se, também, o princípio da economicidade, garantindo celeridade, qualidade e menor custos aos cofres públicos. Continuando na senda do aspecto político, ganhos para os jornais muitas vezes significam maior exposição para os políticos, como também maiores de não demitir pessoas.

Por último, com a derrubada dos vetos, a publicação por meio de jornais torna-se uma realidade. A Administração Pública continuará arcando com custos desnecessários, dado o quadro de uso da internet no Brasil e o crescimento da leitura em meio digital.

#### **4. REFERÊNCIAS**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 18 out. 2021.

RIBEIRO, A. P. G. Clientelismo, corrupção e publicidade: como sobreviviam as empresas jornalísticas no Rio de Janeiro dos anos 1950?. **C-Legenda-Revista do Programa de Pós-graduação em Cinema e Audiovisual**, 2002.

YAHYA, H. **Grandes jornais mantêm circulação nos 2 primeiros anos de Bolsonaro**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/grandes-jornais-mantem-circulacao-nos-2-primeiros-anos-de-bolsonaro/>. Acesso em: 18 out. 2021.